

Abordar el desplazamiento interno en Etiopía

Behigu Habte y Yun Jin Kweon

Entre varias iniciativas nuevas en Etiopía para abordar las necesidades a corto y largo plazo de los desplazados internos, el Grupo de Trabajo para Soluciones Duraderas está dando algunos avances, a pesar del contexto problemático.

En la actualidad, hay más de 2,8 millones de desplazados internos en Etiopía, en comparación con la cifra estimada de 291 000 en julio de 2012¹. La sequía, las inundaciones, las tensiones y los conflictos étnicos/entre clanes por los recursos y las fronteras son las principales causas del desplazamiento interno, y el conflicto representa el 70 % de los casos de desplazamiento. El Estado Regional Nacional Somalí de Etiopía, que limita con Somalia al norte, este y sur, alberga al mayor número de desplazados internos en Etiopía, donde casi uno de cada seis residentes de la región es en la actualidad un desplazado interno.

Reconociendo el creciente número de desplazados internos, en 2014 el Gobierno del Estado Regional Nacional Somalí solicitó el apoyo técnico de la comunidad internacional, y juntos establecieron un Grupo de Trabajo para Soluciones Duraderas de múltiples partes interesadas. Copresidido por la Oficina de Preparación y Prevención de Desastres del Estado Regional Nacional Somalí y la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU (OIM), el Grupo de Trabajo ha logrado algunos avances —en un entorno político desafiante— en el momento de abordar las necesidades humanitarias y de desarrollo de los desplazados internos.

Limitaciones en la política nacional

Hasta ahora, las respuestas al desplazamiento interno en Etiopía se han enfocado principalmente en la acción humanitaria de emergencia. Si bien las respuestas humanitarias desempeñan un papel fundamental en la provisión de una red de seguridad para aquellos con necesidades apremiantes, también es igual de esencial garantizar una transición fluida a la asistencia orientada al desarrollo, y la falta de un marco integral específico por parte de Etiopía para orientar las respuestas hacia el desplazamiento interno ha obstaculizado dicha transición. En la actualidad, su política más relevante es la política de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) de 2013 con su Programa Estratégico y Marco de Inversión asociados. Los objetivos

de la GRD son reducir los riesgos relacionados con los desastres y proteger a las personas en riesgo en dichas circunstancias, pero no abordan específicamente la emergencia ni las necesidades de asistencia para el desarrollo de los desplazados internos. En particular, si bien el Gobierno de Etiopía ha firmado la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (la Convención de Kampala), aún no la ha ratificado, afirmando en su lugar que los marcos legales y políticos nacionales existentes ofrecen una orientación adecuada para abordar el desplazamiento interno.

El patrón recurrente de peligros naturales y catástrofes antropogénicas en Etiopía implica que los donantes tienden a cambiar rápidamente el foco de su atención de una crisis a otra. Por otra parte, la tendencia del Gobierno a atribuir todas las crisis a los peligros naturales —ya que dicha atribución tiene menos probabilidades de dañar la reputación del país en términos de avanzar en el desarrollo— no ha contribuido a proporcionar impulso para una reforma. Como resultado, se olvidan rápidamente las vulnerabilidades específicas, las pérdidas y las experiencias traumáticas de los desplazados internos, así como los problemas sistémicos y estructurales, y los impactos a plazo más extendido en las comunidades y entornos de acogida.

Sin embargo, ha habido algunos avances positivos. Incitada —en parte, al menos— por la escala de desplazamiento relacionada con desastres recurrentes y la participación de una gama más amplia de actores humanitarios y de desarrollo, Etiopía ha introducido algunos nuevos mecanismos institucionales para ayudar a satisfacer las necesidades inmediatas y a plazo más extendido de asistencia humanitaria y de desarrollo de los desplazados internos. Entre estas iniciativas se encuentran un Grupo Asesor para Desplazados Internos (compuesto por el Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios de la ONU, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, la OIM, ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, el Comité Internacional

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

de la Cruz Roja y el Consejo Danés para los Refugiados), y un comité nacional directivo (bajo el liderazgo del Viceprimer Ministro) para apoyar a más un millón de personas desplazadas tras el conflicto fronterizo entre los Estados Regionales de Somalia y Oromía. El Gobierno etíope también está aplicando, con el apoyo de la comunidad internacional, el enfoque “Nueva Forma de Trabajar”; ideado en la Cumbre Humanitaria Mundial, este enfoque se define como la acción de “trabajar durante varios años, basándose en la ventaja comparativa de diversos actores, incluyendo a los que están fuera del sistema de la ONU, para obtener resultados colectivos”².

Un nuevo enfoque regional

En octubre de 2017, el Estado Regional Nacional Somalí de Etiopía desarrolló y respaldó una estrategia regional de soluciones duraderas, la primera de este tipo en el Estado Regional Nacional Somalí y en Etiopía³. En la estrategia se adopta la definición de los desplazados internos propuesta por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, al tiempo que se reconocen los desafíos específicos que existen en Etiopía con respecto a esta definición, particularmente en relación con los pastores.

La estrategia fue encabezada por el Grupo de Trabajo para Soluciones Duraderas (DSWG, por sus siglas en inglés) y se alinea con los principios y los marcos internacionales, incluyendo los Principios Rectores, el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos y la Convención de Kampala, además de las herramientas nacionales pertinentes. Si bien solo es de alcance regional, este es el primer marco desarrollado y respaldado en Etiopía orientado específicamente al desplazamiento interno. Ha estimulado el interés de otras regiones etíopes (incluyendo Afar, Gambela y Oromía) en adoptar un enfoque integral para abordar el desplazamiento interno, y esto, a su vez, ha atraído la atención de los encargados de la creación de políticas a nivel nacional; la primera consulta nacional de Etiopía, realizada a finales de 2017, dio lugar a pasos tentativos para desarrollar una política nacional de desplazados internos, y las necesidades de recuperación de los desplazados internos se han visto reflejadas en el proceso de planificación humanitaria nacional del país por primera vez.

A pesar de algunos avances, aún quedan algunas tareas urgentes que abordar. Uno de los desafíos es hacer participar a todos en la

aplicación de la estrategia, ya que requiere del esfuerzo conjunto de todas las partes interesadas, involucrando a todos los sectores, bajo la dirección del Gobierno. Además, se deberá prestar más atención a la realidad de los recursos limitados y la insuficiente capacidad técnica de los ejecutores regionales. Abordar el primer punto puede exigir a los organismos que participan en el DSWG que desarrollen una estrategia colectiva. En lo que respecta a la segunda cuestión relativa a la capacidad, la OIM ha estado proporcionando desarrollo de la capacidad con respecto a soluciones duraderas —por ejemplo, sesiones de capacitación de dos días a finales de 2017 para un total de 73 funcionarios del Gobierno regional (pertenecientes a las áreas de justicia, microfinanzas, salud, etc.) en Gambela, el Estado Regional Nacional Somalí y Afar sobre temas como la recuperación temprana y los diversos marcos internacionales/aficanos/etíopes relacionados con el desplazamiento interno.

Sin embargo, lo más importante es que existe una falta de análisis longitudinal, multidimensional y transversal que sirva de base para la formulación de políticas. Por lo tanto, las funciones del sistema de gestión de información existente sobre el desplazamiento interno, como la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos (DTM, por sus siglas en inglés) de la OIM, deben ampliarse desde la recopilación de datos con el fin de orientar la planificación y la coordinación de la respuesta humanitaria a corto plazo hasta la creación —por parte de académicos o múltiples organismos en colaboración— de un cuerpo de evidencia que pueda apoyar el progreso hacia soluciones y decisiones políticas futuras.

Hace algunos años, no había información general sobre los desplazados internos (lo que reflejaba las sensibilidades del Gobierno con respecto al tema). La recopilación sistemática de datos y la esquematización del desplazamiento por parte de la OIM comenzaron en el nivel administrativo más bajo, pero a medida que más actores intentaron utilizar los datos para informar su planificación, el sistema de gestión de la información se amplió de forma gradual para abarcar todo el país. Todos los líderes de los bloques en Etiopía ahora dependen de la DTM para realizar su planificación sectorial y desde 2017, el Gobierno federal apoya la herramienta.

También es importante destacar que debe existir un diálogo estratégico para desensibilizar y despolitizar las conversaciones y los procesos en torno al desplazamiento interno. Es

significativo que el compromiso en evolución a nivel nacional sobre el desplazamiento interno en general y las soluciones duraderas en particular haya surgido de trabajos realizados a nivel regional en Estados regionales como Somalia y Gambela, que habían sufrido desplazamientos recurrentes y en masa. La participación de los gobiernos regionales en la provisión de asistencia y en las conversaciones sobre las necesidades de los desplazados internos allanó el camino de forma gradual para el compromiso del Gobierno federal, inicialmente en la respuesta humanitaria al desplazamiento interno y ahora en la búsqueda de soluciones duraderas.

Behigu Habte bhabte@iom.int

Funcionario de programas de emergencia y posteriores a una crisis

Yun Jin Kweon ykweon@iom.int

Funcionario de consolidación de la paz

Organización Internacional para las Migraciones de la ONU (OIM) www.iom.int

1. Según la DTM de la OIM. El aumento se debe en parte a las metodologías mejoradas de recopilación de datos, una cobertura más integral y la amplia gama de actores que llegan a los desplazados internos en áreas previamente difíciles de alcanzar. Cabe señalar que las estadísticas sobre los desplazados internos siguen siendo controvertidas en Etiopía. <https://displacement.iom.int/node/3929>; <https://displacement.iom.int/node/4012>
2. www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358
3. bit.ly/SRS-durable-solutions-strategy

Los Principios Rectores en los tribunales internacionales de derechos humanos

Deborah Casalin

Los Principios Rectores tienen potencial para respaldar y complementar el derecho internacional de los derechos humanos en materia de desplazamiento interno, pero los tribunales y comisiones internacionales y regionales de derechos humanos no los usan de forma explícita.

Los Principios Rectores son un gran refuerzo de las normativas generales de derechos humanos al servir como una especie de carta de derechos para las personas desplazadas internas y esbozar las responsabilidades de los Estados y otros agentes. En este sentido, reafirman los principios que ya aplican los organismos internacionales de derechos humanos. Además, los Principios Rectores suman al derecho internacional de los derechos humanos en al menos dos ámbitos: el reconocimiento explícito del derecho a no ser desplazado y el derecho a la restitución de la propiedad.

El Principio Rector 6 establece que todo ser humano “tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual” y fue un gran avance en el reconocimiento del derecho a no ser desplazado. Fue la primera vez que se articuló en un instrumento internacional, y desde entonces solo ha alcanzado una condición jurídica vinculante en África. Por lo demás, el acto que conocemos como desplazamiento se aborda solo de forma indirecta en el derecho de los derechos humanos, por lo que su reconocimiento explícito ha sido importante a la hora de definir el desplazamiento interno como una cuestión de derechos humanos,

enviar un mensaje claro a los garantes de derechos y proporcionar una base sólida a las reivindicaciones de los titulares de derechos¹.

El impacto de este marco se hace evidente en el caso de los organismos interamericanos de derechos humanos, donde los Principios Rectores se han empleado de manera específica y coherente para afirmar que el desplazamiento interno entra dentro del ámbito del derecho a la libertad de movimiento y residencia, un enfoque que también ha adoptado la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Por lo tanto, puede considerarse el desplazamiento interno como una violación de los derechos, y los garantes tienen el deber de demostrar que el desplazamiento —o el no poder impedirlo— está legalmente justificado. Sin duda hay margen para fortalecer la protección jurídica contra el desplazamiento interno mediante ese enfoque. Este es el caso no solo en contextos regionales fuera de las Américas, sino también en relación con las causas del desplazamiento que hasta ahora apenas habían sido abordadas por todos los mecanismos de derechos humanos como, por ejemplo, el desplazamiento causado por desastres naturales o por la degradación ambiental.

Los Principios Rectores han hecho una contribución aún más importante al confirmar el